



**EIXO TEMÁTICO:**

- |   |   |  |
|---|---|--|
| <input type="checkbox"/> Ambiente e Sustentabilidade      | <input type="checkbox"/> Crítica, Documentação e Reflexão | <input checked="" type="checkbox"/> Espaço Público e Cidadania |
| <input type="checkbox"/> Habitação e Direito à Cidade     | <input type="checkbox"/> Infraestrutura e Mobilidade      | <input type="checkbox"/> Novos processos e novas tecnologias   |
| <input type="checkbox"/> Patrimônio, Cultura e Identidade |   |  |

## **Sobre sistemas de espaços livres na constituição da forma urbana contemporânea: considerações a partir de São Paulo-SP**

*About open space systems in the constitution of contemporary urban form: considerations from São Paulo-SP*

*Acerca de sistemas de espacios abiertos en la constitución de la forma urbana contemporánea: consideraciones de São Paulo-SP*

QUEIROGA, Eugenio Fernandes (1);

CUSTÓDIO, Vanderli (2)

(1) Professor Associado, Universidade de São Paulo, USP, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, SP, Brasil, queiroga@usp.br

(2) Professora Doutora Vanderli Custódio, Universidade de São Paulo, USP, Instituto de Estudos Brasileiros, São Paulo, SP, Brasil, vanderli@usp.br



## **Sobre sistemas de espaços livres na constituição da forma urbana contemporânea: considerações a partir de São Paulo-SP**

*Open space systems in the constitution of contemporary urban form: considerations from São Paulo-SP*

*Acerca de sistemas de espacios abiertos en la constitución de la forma urbana contemporánea: consideraciones de São Paulo-SP*

### **RESUMO**

Apresentam-se resultados de projeto temático coordenado pelo Lab QUAPÁ da FAUUSP sobre sistemas de espaços livres e seu papel na constituição da forma urbana contemporânea. Neste trabalho, apresentam-se interpretações sobre o município de São Paulo, considerado, evidentemente, em seu contexto megalopolitano. A capital paulista possui quase 12 milhões de habitantes (IBGE, 2013) distribuídos em 1.523 km<sup>2</sup>. A norte e a sul, há presença significativa de Mata Atlântica. A macrodrenagem é composta pelos rios Tietê, Pinheiros e Tamanduateí. O sistema de espaços livres destinado ao convívio e lazer revela enorme desigualdade socioespacial. Nos espaços privados a regra é a alta taxa de ocupação. Novos empreendimentos se voltam basicamente para uma duvidosa qualificação dos espaços privados, fortemente separados dos espaços públicos. A legislação ambiental é, não raro, inibidora do uso público e a legislação urbanística, desde 1972, não é capaz de estimular a criação de espaços mais adequados para a esfera pública. O novo Plano Diretor, em fase de aprovação na Câmara Municipal, retoma a discussão da forma urbana e da relevância dos espaços livres de uso público; apresentam-se propostas formuladas nesse sentido pelo Lab QUAPÁ que foram incorporadas ao Plano.

**PALAVRAS-CHAVE:** sistema de espaços livres, forma urbana, esfera pública, São Paulo

### **ABSTRACT**

*The paper presents results of a thematic project coordinated by Lab QUAPÁ FAU USP about open space systems and their role in the constitution of contemporary urban form. In this paper, we present interpretations of the city of São Paulo, considered, of course, on your megalopolitano context. The capital has almost 12 million inhabitants (IBGE, 2013) spread over 1523 km<sup>2</sup>. The north and south, there is a significant presence of Mata Atlântica (rain forest). The macrodrainage consists of the Tietê, Pinheiros and Tamanduateí rivers. The open space system for socializing and leisure reveals the enormous socio inequality. As a rule, private spaces have high occupancy. In the real estate market, new products turn to a dubious qualification of private spaces, strongly separated from public spaces. Environmental legislation is often inhibitory of public use and planning law, since 1972, is unable to stimulate the creation of more appropriate spaces for the public sphere. The new Master Plan, pending approval at the City Council, takes up the discussion of urban form and relevance of the open spaces for public use; we present proposals in this direction by Lab QUAPÁ that were incorporated into the Plan.*

**KEY-WORDS:** open space system, urban form, public sphere, Sao Paulo

### **RESUMÉN**

*Este artículo discute resultados de un proyecto temático coordinado por Lab QUAPÁ de FAUUSP acerca de sistemas de espacios abiertos y su papel en la constitución de la forma urbana contemporánea. Se presenta una interpretación de la ciudad de São Paulo, considerado, por supuesto, en su contexto megalopolitano. La capital cuenta con casi 12 millones de habitantes (IBGE, 2013) repartidos en 1.523 km<sup>2</sup>. En el norte y en el sur, hay una presencia significativa de la Mata Atlántica. El macrodrenaje consiste en los ríos Tietê, Pinheiros y Tamanduateí. El sistema de espacios abiertos para la socialización*



*el ocio revela la enorme desigualdad socioespacial. En los espacios privados la alta tasa de ocupación es la. Nuevos emprendimientos privilegian la cualificación de los espacios privados, muy separado de los espacios públicos. La legislación ambiental y la planificación, desde la Ley de 1972, no son capaces de estimular la creación de espacios más adecuados para la esfera pública. El nuevo Plan Director, en espera de su aprobación en el Junta de Concejales, retoma la discusión de la forma urbana y la relevancia de los espacios abiertos de uso público; se presentan propuestas en esta dirección por Lab QUAPÁ que se incorporaron en el Plan.*

**PALABRAS-CLAVE:** sistema de espacios abiertos, forma urbana, esfera pública, Sao Paulo

## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho contém algumas considerações resultantes do Projeto Temático intitulado *Os sistemas de espaços livres na constituição da forma urbana contemporânea no Brasil: produção e apropriação*, desenvolvido no Laboratório Quadro do Paisagismo (Lab QUAPÁ) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, sede do projeto, desde 2012.

O projeto envolve uma rede nacional de pesquisadores (Rede QUAPÁ-SEL) com pesquisadores da USP (FAU, IEB e IAU), da FAU-PUC-Campinas e outras instituições do país, com mestrandos, doutorandos, alunos de iniciação científica e estagiários, estudando 35 cidades brasileiras. Tem por objetivos compreender as principais estruturas da forma urbana e sistemas de espaços livres (público e privado) da cidade brasileira; sistematizar as formas urbanas de cada localidade em pauta de modo a se ter visão geral e crítica do principal conjunto de formas urbanas da cidade brasileira, até então desconhecido em sua totalidade, o que é fundamental para futuras ações e estudos; estabelecer procedimentos de método de análise qualitativa e critérios de avaliação dos sistemas de espaços livres e formas urbanas no que tange: (1) ao seu potencial desempenho para o estabelecimento da vida pública; (2) ao grau de obsolescência e vitalidade de diferentes tipos de espaços livres e formas construídas; (3) ao entendimento de significados cotidianos e simbólicos; (4) à sua contribuição ambiental: drenagem, microclima, macroclima, estabilidade do solo, conservação e dinâmica ecológica (manguezais, dunas, florestas urbanas, cerrados, etc.); (5) a discussão de alternativas projetuais dos espaços livres existentes e suas relações com tecidos urbanos preexistentes. Objetiva-se ainda, contribuir para propostas de políticas públicas – planos e projetos – que visem à qualificação dos sistemas de espaços livres e das formas urbanas no que concernem aos itens citados acima, bem como gerar material gráfico e iconográfico específico, que contribuam para este estudo, para o acervo do Lab QUAPÁ e dos centros de pesquisa parceiros, de modo a colaborar neste estudo, em estudos correlatos e a demandas do público em geral.

A metodologia da pesquisa consiste em realização de visita *in loco* em cidades médias e grandes selecionadas conforme os integrantes da Rede QUAPÁ-SEL. Nessas visitas são realizados sobrevoo urbano, percurso de automóvel pelos espaços livres mais significativos da cidade, um dia de palestras de representantes do Poder Público municipal, estadual ou federal, de organizações não-governamentais e representantes da sociedade civil, noutro dia é realizada a oficina propriamente dita, com a formação de quatro grupos de trabalhos que desenvolvem sobre mapa os seguintes temas: a) identificação e caracterização do sistema de espaços livres públicos e privados da cidade; b) a identificação dos principais agentes produtores do espaço urbano e sua relação com a forma urbana; c) simulação computacionais com as informações da legislação existente e; d) identificação de padrões morfológicos que se relacionam diretamente com os espaços livres e a forma urbana.

No caso deste trabalho, apresentam-se interpretações preliminares sobre a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), com destaque para o município de São Paulo, considerado, evidentemente, em seu contexto megalopolitano. Difícil precisar até onde vai a dinâmica da cidade de São Paulo, instituída oficialmente como núcleo da RMSP. O



processo de metropolização paulistano desde a década de 1970 vem extravasando sua dinâmica para além da RMSP, tornou-se onipresença no território nacional.

## 2. ESTRUTURAS GERAIS

A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) foi criada pelo governo federal no ano de 1973, agrupando ao Município de São Paulo (MSP) cerca de três dezenas de outras unidades. Atualmente são 39 municípios. A Região<sup>1</sup> compreende uma população de aproximadamente 20 milhões de habitantes, mais de 10 deles somente no MSP; produz cerca de 15% do Produto Interno Bruto (PIB) do País e concentra em torno de 47.000 indústrias<sup>2</sup>. A mancha urbana contínua, denominada de Grande São Paulo (GSP), possui mais de 2.200 km<sup>2</sup> de extensão e é parcialmente envolvida por um cinturão agrícola hortifrutigranjeiro, abastecedor das populações da Grande São Paulo e do Grande Rio de Janeiro. A Região Metropolitana mais rica do País é o retrato máximo da contradição, basta observar a paisagem urbana para a identificação da aguda desigualdade socioespacial existente – há luxuosos condomínios, moradias inacabadas em constante processo de autoconstrução, arremedos de moradia de papelão e tapume sob viadutos e moradores de rua.

Toda cidade é uma forma espacial assentada sobre porção restrita do suporte terrestre – se comparada com a grande dimensão das áreas agrícolas do mundo. Caracteriza-se por um aglomerado de edificações e população em sua maioria desvinculada de atividades ligadas à terra. A “cidade-forma” é uma “maquete”, é a materialização da complexidade do processo social de urbanização e correspondente divisão do trabalho. Temos então, uma “urbanização-processo social” criadora de uma “cidade-forma”. Porém, a complexidade não cessa aí. Uma cidade jamais está concluída: sofre transformações segundo as concepções que as gerações têm do que seja uma cidade “civilizada”, “moderna” ou “globalizada”. As intervenções serão realizadas tendo por ponto de partida a cidade construída, ou seja, a “cidade-forma” preexistente condicionará a “urbanização-processo” subsequente. Identifica-se, assim, uma relação indissociável: urbanização-cidade-urbanização ou, se preferirem, processo-forma-processo (HARVEY, 1980).

Os aspectos de toda “cidade-forma” revelam algumas características da “urbanização-processo”: tipo de apropriação social, técnica, econômica e política da natureza local (suporte biofísico) realizada pelos vários agentes; influências sofridas, rebatidas ou incorporadas provenientes das escalas distante (mundo) e próxima (nacional, regional e local) e testemunhos do passado no presente. Ressaltemos o suporte biofísico, base da forma urbana e da compreensão de parte da diversidade de espaços livres urbanos atualmente existentes. A sua caracterização auxilia na compreensão<sup>3</sup> do modo como a “urbanização-processo” pode produzir, por exemplo, a forma urbana e os espaços livres públicos e privados.

<sup>1</sup> EMPLASA. *Por dentro da RMSP*. Disponível em: <<http://www.emplasa.sp.gov.br>>. Acesso em: 17 jun. 2014.

<sup>2</sup> O dado exato para o ano de 2007 é de 47.986 estabelecimentos. EMPLASA. *RMSP: Indicadores selecionados*. Disponível em: <[www.emplasa.sp.gov.br](http://www.emplasa.sp.gov.br)>. Acesso em: 02 fev. 2014.

<sup>3</sup> Cabe a lembrança de que o suporte físico (ou sítio urbano) não é determinante do processo de urbanização.



Dos elementos formadores do sítio da RMSP, cabe destacar os geomorfológicos (as formas de relevo) e os hidrográficos (os cursos d'água).

A sudeste do Estado de São Paulo (ESP) está localizado o Planalto Paulistano, unidade geomorfológica sobre a qual está a RMSP. Apresenta-se dividido em dois compartimentos distintos: a Borda Cristalina e a Bacia Sedimentar de São Paulo. A Borda Cristalina envolve a Bacia Sedimentar a leste, sul e oeste (ao norte tem-se a Serra da Cantareira e ao sul a Serra do Mar) e é formada por rochas cristalinas suscetíveis à erosão quando a vegetação de Mata Atlântica é retirada; apresenta altitudes entre 850m e 1.100 m, fortes declividades, intenso conjunto de rios, inclusive com nascentes importantes. É inadequada à ocupação urbana porque, sem vegetação, os processos de erosão e deslizamento de terrenos são favorecidos e também porque é onde ficam as nascentes das principais fontes de água, razoavelmente limpas<sup>4</sup>, da RMSP; porém, devido ao elevado preço do solo urbano nas áreas mais centrais, é onde se tem registrado crescente ocupação populacional nas últimas décadas.

A maior parte da área urbana encontra-se na Bacia Sedimentar de São Paulo. Como está explícito no nome, foi constituída por sedimentos, como areia, argila e cascalhos. Possui 40 km de extensão no sentido norte-sul e cerca de 60 km a 70 km no sentido leste-oeste. Aninhada quase no centro do Planalto Paulistano apresenta altitude entre 718m e 830m, configurando: planícies, terraços, colinas, patamares, rampas e espigão. (Figura 1) Formas esculpidas pelo clima e pelo rio Tietê e seus afluentes num lento trabalho de erosão e deposição de sedimentos ao longo dos séculos. A amplitude topográfica na Bacia Sedimentar, que pouco ultrapassa os 100 metros, facilitou a ocupação. Na colina formada pelos rios Tamanduateí e Anhangabaú, foi fundada a cidade de São Paulo em 1554, local estratégico, pois ao mesmo tempo em que permitiu a proteção contra os ataques indígenas e as inundações, também facilitou o acesso aos rios fornecedores de água, alimento e mesmo de caminhos naturais de penetração na região de entorno. A mancha urbana da Grande São Paulo (GSP) se espalhou e ocupou inteiramente a Bacia Sedimentar. Corresponde à área mais urbanizada da RMSP, com densidade<sup>5</sup> de 2.465 hab./km<sup>2</sup>; com áreas residenciais, industriais e comerciais cortadas por grandes avenidas de fundo de vale. Apresenta intensa impermeabilização e sérios problemas de inundações.

---

<sup>4</sup> Vide Lei de Proteção dos Mananciais.

<sup>5</sup> EMPLASA. *Por dentro da RMSP*. <[www.emplasa.sp.gov.br](http://www.emplasa.sp.gov.br)>. Acesso em: 17 jun. 2014.

Figura 1: Bacia Sedimentar de São Paulo e elementos do quadro hidrográfico



Elaboração: Mateus Sampaio, 2008. Reelaboração: Denis Cossia, 2010.

O conjunto hidrográfico da RMSP correspondente à Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. O rio Tietê nasce no Município de Salesópolis, a leste da RMSP, a 840 m de altitude, distante apenas 22 km do Oceano Atlântico. No entanto, por séculos afastando-se do mar, avança lentamente, em sinuosidades<sup>6</sup>, para o centro do Planalto Paulistano onde auxiliou na formação da Bacia Sedimentar<sup>7</sup> de São Paulo (com as mencionadas planícies, terraços, colinas, patamares, rampas e espigão), e segue pelo Estado de São Paulo adentro até atingir o rio Paraná. Os principais afluentes do Alto Tietê são os rios Pinheiros<sup>8</sup> e Tamanduateí, formadores da macrodrenagem. O grande divisor de águas entre os três rios, na GSP, é o Espigão Central (830 m) sobre o qual foram construídas avenidas. A superfície da Bacia do Alto Tietê perfaz 5.755 km<sup>2</sup>, com uma extensão em torno de 130 km. A área da Bacia quase corresponde à área da RMSP, em verdade, cerca de 75% da Região Metropolitana estão sobre a Bacia do Alto Tietê (Figura 2), portanto é estreita a relação entre ambas as escalas de abordagem. É como se a Bacia fosse o esqueleto natural da RMSP. Essa relação tanto é reconhecida que consta de modo relevante no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, de 2002.

<sup>6</sup> Atualmente sem as sinuosidades.

<sup>7</sup> Cabe esclarecer que a extensão da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê não se confunde com a da Bacia Sedimentar de São Paulo. A área da primeira é maior que a da segunda.

<sup>8</sup> Alguns autores consideram também os rios Aricanduva e Piqueri, margem esquerda e margem direita do rio Tietê, respectivamente.

Figura 2: Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e Bacia Hidrográfica do Alto Tietê



Diante desse suporte físico, a forma urbana, quase que por vocação natural, se apresentou com ocupação urbana inicialmente na Bacia Sedimentar, tanto no sentido leste-oeste quanto no sentido norte-sul, depois avançou pela Borda Cristalina. Ao longo dos séculos foram aterradas as amplas planícies de inundação (várzeas) ao longo da macrodrenagem – Tietê, Tamanduateí e Pinheiros – e nesse processo os quase 1.500 quilômetros de rios e córregos foram desaparecendo da paisagem urbana, ao mesmo tempo em que eram construídos grandes reservatórios para abastecimento de água, contenção de cheias e outras funções, por exemplo, os Guarapiranga, Billings, Jundiaí, Paiva Castro, Rio Grande, Biritiba Mirim, Taiaçupeba, Paraitinga, dentre outros.

Ao longo desses cursos d'água ao invés de se aproveitar os espaços livres de forma múltipla, houve a construção de inúmeras avenidas de fundo de vale que inviabilizaram melhor aproveitamento e inserção urbana desses espaços.

### 3. SOBRE O SISTEMA DE ESPAÇOS LIVRES PÚBLICOS DESTINADOS AO CONVÍVIO E AO LAZER

O principal espaço livre das cidades brasileiras é a rua. O sistema viário se constitui, em geral, no principal subsistema do sistema de espaços livres de uma cidade. Inúmeras vias se prestam não apenas como espaço de circulação, mas também como espaço de convívio e lazer público. Quanto aos espaços livres públicos, esse tópico se concentra apenas naqueles destinados,



desde sua origem, ao convívio e lazer, dado o escopo deste trabalho. Exclui-se também desta análise as unidades de conservação, entre as quais os maiores destaques são dos parques estaduais da Serra do Mar e da Cantareira, situados respectivamente a sul e a norte do município. Tais unidades também se prestam, em menor intensidade, ao lazer público, mas sua destinação fundamental é a conservação ambiental.

Praças e parques são os principais espaços livres paulistanos destinados oficialmente ao convívio e lazer públicos. Existem quase cinco mil logradouros denominados como praças, mas também são milhares os que não se encontram em condições de receber este título, seja porque estão ocupadas por edificações – públicas ou privadas, seja por nunca terem sido implantadas, ou por serem espaços muito exíguos e mal equipados para receber adequadamente o transeunte, ou ainda por que “sumiram” diante da prioridade quase sempre dada aos espaços de circulação de veículos.

A distribuição das praças é bastante razoável, ainda que as mais bem tratadas e mantidas raramente se encontrem nas áreas periféricas. As praças centrais e dos diversos subcentros apresentam grande movimento, apropriações mais diversificadas e complexas, são legítimos locais de ações da esfera pública política, mas também importantes espaços do cotidiano, do trabalho ao “simples” ver e ser visto. As praças de vizinhança são, quase sempre, mais voltadas ao lazer, equipadas neste sentido com brinquedos, equipamentos para atividades físicas, algumas possuem quadras esportivas e etc.

Figura 3: Praça de vizinhança em área central



Fonte: Acervo QUAPÁ, 2004.

Os parques públicos apresentam, como regra, maior autonomia em relação ao entorno imediato que as praças. A hierarquia que se estabelece entre eles é menos fruto de suas dimensões que de sua acessibilidade, assim parques na Av. Paulista, com menos de 5 ha, apresentam escala urbana enquanto alguns situados em áreas periféricas, mesmo com mais de 50 ha, podem ser compreendidos apenas como parques distritais. Seu número é, atualmente, próximo de 100, diante de iniciativas de recente gestão municipal para se chegar a este número simbólico, entretanto aí se incluem, por vezes, áreas muito precárias, mal arborizadas e mal equipadas. Ainda assim, diante da escala da cidade e da metrópole, este número é bastante insuficiente para atender à crescente demanda por tais espaços na cidade, bem como sua distribuição pela mancha urbana continua bastante heterogênea, em que pese algum esforço nas duas últimas décadas em se implantar parques em áreas mais periféricas. A Zona Leste da cidade, a mais populosa e popular, permanece a mais mal servida de parques públicos, já o parque mais importante da cidade, o Ibirapuera, encontra-se no setor SO, tradicionalmente ocupado pela elite.

Recentemente, em cursos d'água ainda não severamente comprometidos com urbanização inadequada, bem como ao longo das áreas de conservação ambiental, ao sul e a norte do município, se tem investido na implantação de parques lineares. Serão executados 140 parques pela Prefeitura de São Paulo nas próximas duas décadas, segundo proposta do novo Plano Diretor em etapa final de aprovação em 2014.

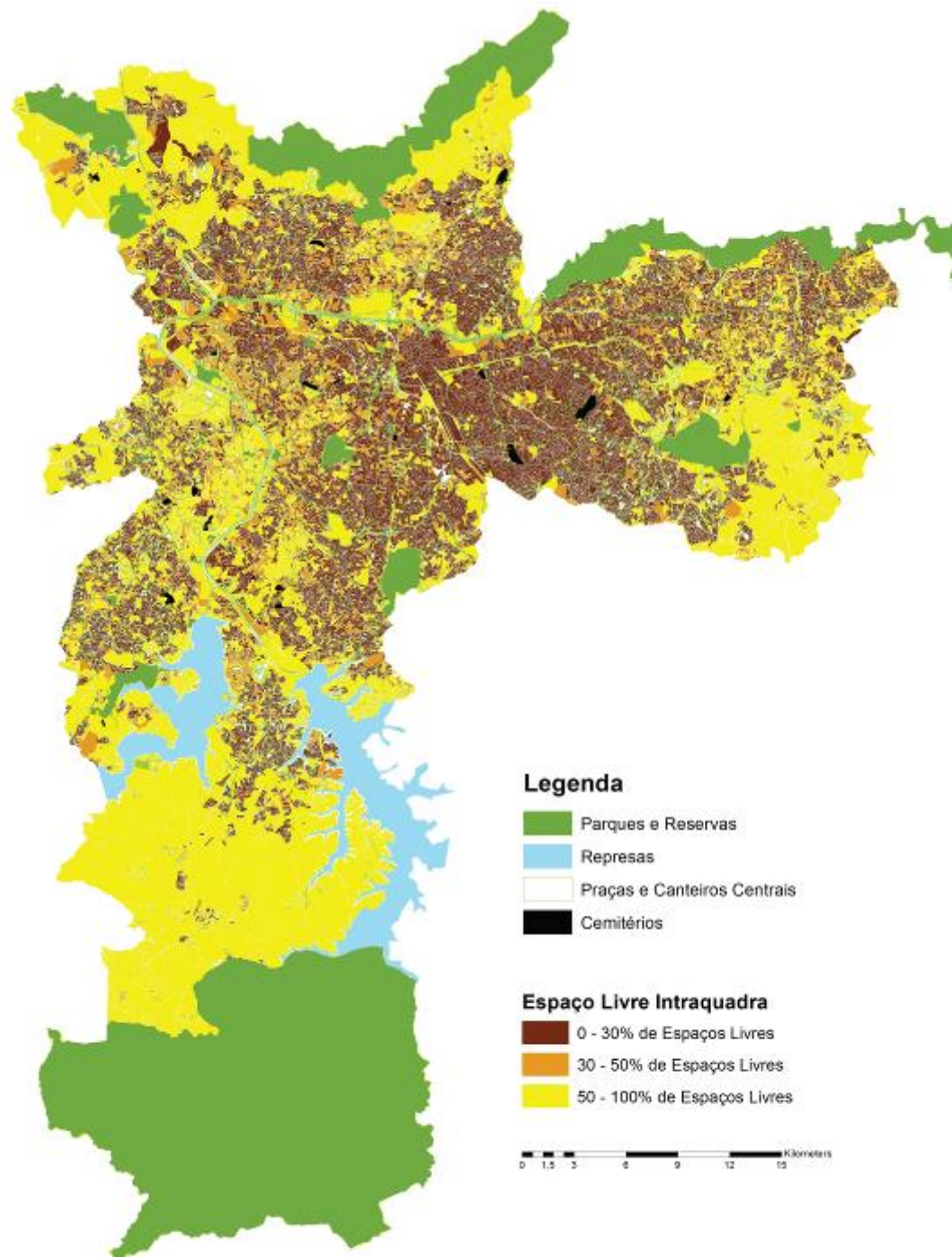
Parques e Centros Desportivos Comunitários (CDCs) da municipalidade possuem administradores locais e, inclusive, conselhos gestores participativos. Trata-se, em tese, de pertinente descentralização administrativa e empoderamento local, no entanto, em alguns parques e em muitos CDCs situados em áreas periféricas, se verifica, na prática, o controle dos mesmos pelo crime organizado, inclusive elegendo alguns de seus integrantes nos referidos conselhos gestores. A violência desses grupos criminosos não se faz mais somente à margem do poder público, mas nele se imiscui.

Nos bairros mais pobres e periféricos, a maioria dos espaços livres de uso público está ocupada, seja por favelas, mato alto, córregos poluídos ou áreas de descarte clandestino de resíduos sólidos. Quando utilizados para fins de recreação e lazer são, com grande frequência, na forma de pequenos campos de futebol improvisadamente construídos pela população, com a ajuda que conseguem obter, seja do Poder Público, do traficante local, desta ou daquela ONG e etc.

#### **4. SOBRE OS ESPAÇOS LIVRES PRIVADOS, A FORMA URBANA E SEUS IMPACTOS NO COTIDIANO E NA VIDA PÚBLICA**

O conjunto de espaços livres privados é bastante fragmentado e relativamente diminuto, na maioria das vezes não chegam a ocupar mais de 30% do espaço intraquadras na área urbana consolidada da capital paulista. Os impactos na drenagem urbana dessa ocupação extensiva são sentidos a cada temporada anual de chuvas de verão.

Figura 4: Mapa de espaços livres intraquadra



Fonte: Lab QUAPÁ, 2010.

Entre as exceções a esta regra estão as áreas verticalizadas após a implantação da lei de uso e ocupação do solo de 1972 que induziu a verticalização praticamente monotipológica: a torre isolada no lote. Após 1972, São Paulo se verticaliza mais extensa que intensamente, com coeficiente de aproveitamento entre 2 e 4, com taxas de ocupação efetivas quase sempre menores que 50%. Surgem assim jardins e espaços de lazer a céu aberto nos prédios de

apartamento, se distanciam, por outro lado, prédios e moradores dos espaços livres públicos vizinhos a tais edificações.

Desde a década de 1990, condomínios verticais, residenciais e empresariais, assumem escalas maiores, vários prédios num único grande lote ou gleba. Aumenta-se a segurança e o lazer interno ao lote, tornam-se inseguras e inóspitas as vias públicas ladeadas por muros cada vez mais altos de tais empreendimentos. Os condomínios residenciais horizontais também se voltam basicamente para uma duvidosa qualificação dos espaços privados, fortemente apartados dos espaços públicos, enfraquecendo igualmente a vida em público nas suas imediações. No presente século, em São Paulo, boa parte dos empreendimentos habitacionais de interesse social, ou produzidos para o mercado popular, segue, também, esta lógica formal. Substitui-se a ideologia moderna dos prédios “soltos” em meio a gramados, para condomínios fechados e “seguros”.

Figura 5: Edifícios residenciais na Vila Andrade



Fonte: Acervo QUAPÁ, 2012.

Neste século, empreendimentos de uso misto e alguns complexos de uso corporativo começam a criar espaços livres de alta qualidade projetual, com apropriações públicas consideráveis, mas ainda são quase exclusividade das áreas privilegiadas da cidade.

## 5. A LEGISLAÇÃO E A ESFERA PÚBLICA

A legislação ambiental é, não raro, inibidora do uso público e a legislação urbanística paulistana, desde 1972 até o presente, não vem sendo capaz de estimular a criação de espaços mais adequados para a esfera pública.

Em virtude, sobretudo, das áreas ocupadas por favelas, o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA – baixou a resolução nº 369/2006 estabelecendo percentuais máximos específicos passíveis de edificação, impermeabilização ou ajardinamento de APPs urbanas quando voltadas ao interesse social (habitação de interesse social) ou utilidade pública (parques e similares). Considera-se tal resolução um avanço ao reconhecer distinções entre as APPs em meio urbano e em meio rural; entretanto, ainda há o que se aperfeiçoar no que diz respeito às APPs para fins de utilidade pública. O percentual estabelecido para as áreas não florestadas (20%) é baixo para vários casos, notadamente onde há carência de espaços para convívio e lazer. Nessas áreas seria preferível um parque linear iluminado a um simples corredor florestal fragmentando o tecido urbano. Desnecessário discorrer sobre os perigos que significam densas florestas lineares no cotidiano noturno de trabalhadores e estudantes em áreas periféricas da cidade.

Quanto ao planejamento urbano efetivado nos últimos 40 anos na cidade de São Paulo, ele se caracterizou, via de regra, por abordagem funcionalista, pouco atenta à (des)estruturação de sistemas de espaços livres e às formas urbanas resultantes das leis de uso e ocupação do solo. Ao Plano Diretor de 1971 e ao de 2002 seguiu-se uma revisão iniciada em 2013, para a qual o Lab QUAPÁ elaborou algumas propostas, brevemente apresentadas no subitem “5.2.” deste trabalho<sup>9</sup>.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) foi instituído em 1971, e foi a base para a primeira lei de zoneamento de São Paulo, em 1972. O principal objetivo manifesto foi de estabelecer o equilíbrio entre usos. O projeto cristalizou as tendências gerais.

Estabeleceu-se zona exclusivamente residencial para as elites e correspondentes zonas de transição no entorno. O cuidado em manter a qualidade das áreas residenciais ocupadas pela elite permanece até hoje, mesmo quando se advoga em prol de cidades compactas e mais densas, sobretudo junto a transportes públicos de alta capacidade, tais áreas são sempre preservadas, mantendo privilégios, no mínimo, injustos, mas compreensíveis numa sociedade marcada pela cultura e ideologia patrimonialista<sup>10</sup>.

Foram previstas zonas industriais e três níveis de zonas mais densas, com coeficiente de aproveitamento (CA) máximo de 4, destinadas a abrigar atividades diversificadas: zona central, centros regionais e centros de bairro. Previu-se várias zonas especiais, incluindo-se zonas rurais, áreas de reurbanização e áreas institucionais como aeroportos, clubes, universidades e parques.

Um importante instrumento de incentivo à formação de áreas livres foi a adoção da chamada fórmula de Adiron, que condicionava a obtenção do CA máximo à diminuição na taxa de ocupação do solo (TO), resultando em prédios altos e isolados em terrenos, muitas vezes, com generosos espaços livres, usualmente separados dos espaços públicos por extensos e altos muros.

Este zoneamento resistiu, por 30 anos, a várias propostas de revisão do Plano Diretor. Neste período o adensamento se concentrou em certas zonas do setor sudoeste da cidade, região de

---

<sup>9</sup> Ao se escrever este trabalho, o substitutivo da Revisão do Plano Diretor aguardava na Câmara dos Vereadores a sua segunda votação. Até a primeira votação, a essência das principais propostas encaminhadas pelo Lab QUAPÁ estavam sendo mantidas, ainda que com pequenos ajustes de terminologia e com percentuais de áreas de fruição pública menores que os inicialmente propostos.

<sup>10</sup> Sobre o patrimonialismo ver. FAORO, 1988.



moradias de alto padrão. A abordagem funcionalista rodoviarista não deu atenção à estruturação de um sistema de espaços livres, que acabaram sendo tratados isoladamente sem articulação urbana. A estruturação da forma urbana foi, em grande parte, (in)definida pelas disposições do zoneamento, que em nada considerou o relevo e a base hídrica do município e só se ocupou em controlar gabaritos nas áreas ocupadas pelas elites e em seu entorno imediato.

Em 2002 foi aprovado o Plano Diretor Estratégico e em 2004 a nova lei de uso e ocupação do solo. Entre os principais objetivos estavam conter o esvaziamento populacional das áreas centrais, evitar o crescimento periférico em áreas ambientalmente frágeis e redirecionar o adensamento para as áreas intermediárias da cidade, que contam com boa infraestrutura e para as antigas áreas industriais que seriam objeto de operações urbanas. A periferia e as cidades do entorno de São Paulo acabaram recebendo grande parte do adensamento, contrariamente à proposta<sup>11</sup>.

Acabou ocorrendo também grande expansão dos condomínios clubes, empreendimentos verticais com vários blocos em grandes terrenos e espaços livres murados, contribuindo para o esvaziamento da vida pública na escala do entorno. Novamente objetivos funcionais abriram mão da estruturação de um sistema de espaços livres que viesse a fortalecer a esfera pública geral<sup>12</sup>.

### **5.1. SOBRE A PROPOSTA DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE SÃO PAULO**

Em 2013 a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU - da Prefeitura Municipal de São Paulo enviou à Câmara Municipal de São Paulo um Projeto de Lei (PL 688/13) que dispõe sobre a Revisão do Plano Diretor Estratégico – PDE - do Município de São Paulo.<sup>13</sup> O PL 688/13 mais que simplesmente revisar o PDE em vigor, propõe efetivamente um novo PDE para o município. Trata-se de proposta extensa, com mais de 170 artigos, fruto, em certa medida, da tentativa de acatar inúmeras contribuições da sociedade civil realizadas em audiências públicas.

Interessa aqui salientar as questões mais estruturais da proposta de Revisão do PDE no que tange aos espaços livres e forma urbana, assunto desse artigo. Quanto ao sistema de espaços livres, o PDE de 2002 discursava sobre a importância da rede hídrica estrutural da cidade como principal fator a ser considerado para propostas de novos espaços livres públicos para lazer e para a contenção de águas pluviais. De fato a rede hídrica norteou ações das gestões públicas entre 2002 e 2012, tais como a meta de se atingir 100 parques na cidade de São Paulo e a realização de “piscinões”<sup>14</sup>, porém, diante dos problemas de inundação que assolam a cidade na estação das chuvas e diante demanda por espaços livres públicos de lazer e mesmo devido à imposição legal de proteção permanente das margens dos cursos d’água (Código Florestal Federal) tais iniciativas foram ainda muito tímidas e modestas.

A proposta de Revisão do PDE lamentavelmente não enfatiza a questão da rede hídrica, ainda que faça menção à necessidade de realização de parques lineares ao longo dos cursos hídricos.

<sup>11</sup> Meyer et all 2013.

<sup>12</sup> Considera-se “esfera pública geral” como toda a vida em público, assim a esfera pública política é parte integrante da esfera pública geral. Cf. QUEIROGA, 2012.

<sup>13</sup> Cf. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (2013).

<sup>14</sup> Nome popular para reservatórios de detenção de águas pluviais, podem ser abertos ou tamponados.

Em relação às macrozonas de proteção ambiental estabelecidas no PDE de 2002, que protegem significativos remanescentes de Mata Atlântica existentes a sul e a norte do município, o PL 699/13 não traz modificações expressivas. Por outro lado o referido PL propõe que se estabeleça plano para o sistema municipal de áreas verdes – SMAV – e plano para arborização urbana, elementos não mencionados no PDE de 2002.

Quanto a intenções sobre a forma urbana, a proposta atual de revisão do PDE se ocupa parcialmente do assunto:

- conserva a qualidade dos bairros exclusivamente residenciais – ocupados pela elite – mantendo estrito controle de uso e ocupação do solo;
- cria regiões de adensamento construtivo e habitacional ao longo dos corredores de transporte de massa, bem como nas antigas áreas industriais através de operações urbanas (CA até 4);
- propõe que as demais áreas da cidade não apresentem tais adensamentos (CA até 2), limitando também o gabarito em 28m<sup>15</sup>;
- nas áreas de proteção e recuperação ambiental o adensamento seria ainda mais controlado.

Essas medidas deverão, ao menos em tese, nortear a revisão da lei de zoneamento prevista para ser realizada assim que se aprove a revisão do PDE. Depois de mais de meio século, talvez, volte a gestão da maior cidade do hemisfério sul a dar mais atenção à forma urbana de maneira estrutural e não fique apenas preocupada com a escala do lote, com índices que regulam sua ocupação visando apenas controlar o aproveitamento do solo – adensamento construtivo – e garantir ventilação e iluminação às edificações. É necessário propor diretrizes para a paisagem urbana, para formas urbanas e padrões tipológicos que contribuam para a urbanidade<sup>16</sup>.

## 5.2. CONTRIBUIÇÕES DO Lab QUAPÁ

Diante do processo de audiências públicas referentes ao PL 688/13, o Lab QUAPÁ propôs algumas sugestões de alteração. Cabe aqui trazer de maneira sintética as idéias centrais que foram incorporadas, ainda que parcialmente, na proposta enviada pelo executivo à Câmara Municipal e, inclusive as propostas do Lab QUAPÁ que foram incorporadas pelo “Substitutivo do Plano Diretor Estratégico” formulado pela referida Câmara.

As propostas do Lab QUAPÁ envolveram diretrizes e estratégias de qualificação fundamentalmente para os seguintes temas:

- sistemas de espaços livres;
- aumento dos espaços livres de fruição pública correlacionado ao aumento das densidades demográficas e construtivas;
- maior controle da forma urbana em empreendimentos de grande porte visando garantir adequada urbanidade na relação entre espaços de propriedade privada e os de propriedade pública, e entre espaços de acesso controlado e os franqueados ao público.

<sup>15</sup> Inicialmente seriam 25m (8 pavimentos), o assunto, até a data de redação deste trabalho, estava em debate na Câmara Municipal de São Paulo.

<sup>16</sup> Sinteticamente entende-se “urbanidade” como os atributos – formais, funcionais e simbólicos - da cidade, ou de qualquer outro recorte do espaço urbano, capazes de propiciar espaços adequados para a vida em público – esfera pública geral (QUEIROGA, 2012), contribuindo, assim, para a qualidade de vida urbana. Sobre o assunto cf. rico debate em AGUIAR e NETTO (2012).

O Lab QUAPÁ propôs substituir o conceito de “sistema municipal de áreas verdes – SMAV” por “sistema municipal de espaços livres – SMEL”, pois se tem claro que o SMAV é apenas um subsistema do SMEL. Entende-se que o termo – SMAV – é limitado e que se restringe a apenas parte do sistema de espaços livres.

A organização dos espaços livres como sistema configura-se como estratégia de criação, qualificação e conservação destes espaços visando à melhoria da qualidade urbanística e ambiental do município de maneira mais ampla, superando a visão setorial que fragmenta desnecessariamente as ações de qualificação dos espaços livres do município. Tal complexidade impõe que se planeje todo o SMEL e não apenas o SMAV. A proposta final do “Substitutivo do PDE” elaborado pela Relatoria da Câmara dos Vereadores acabou denominando o SMEL de “Sistema Municipal de Espaços Livres e Áreas Verdes”, insistindo na expressão “áreas verdes” por questões operacionais da municipalidade. Mais importante que a nomenclatura adotada é a ampliação da visão inicial do Projeto de Lei encaminhado pela municipalidade. Neste sentido, ampliou-se a proposta de elaboração de um “Plano Municipal de Áreas Verdes” para um “Plano Municipal de Espaços Livres e Áreas Verdes”.

Outras contribuições do Lab QUAPÁ para a revisão do Plano Diretor de São Paulo dirigiram-se ao controle e indução da produção privada do espaço, visando a garantia de espaços mais adequados para o uso público. Propôs-se a exigência de destinação de espaços livres de fruição pública, para a aprovação de projetos verticalizados nas áreas sujeitas a maior adensamento. Trata-se de incentivar a disponibilização ao público de áreas livres urbanizadas, vegetadas e equipadas em terrenos privados. Assim o avanço da verticalização seria acompanhado da produção de uma rede de áreas livres privadas de uso público.

Também foi proposta a exigência de projetos urbanísticos prévios para todos os empreendimentos em terrenos de áreas superiores a 12.000 m<sup>2</sup>, visando maior controle da forma urbana e a garantia de espaços adequados para o uso público. Trata-se de mais uma medida para combater o excessivo enclausuramento dos espaços privados, como no caso dos condomínios clubes, mas não só neles<sup>17</sup>.

## 6. FINALIZANDO

Em suma, a cidade de maior concentração de riqueza e sociodiversidade do país pouco valor deu, nos últimos cinquenta anos, à qualificação de espaços para a vida pública. Está se dá nos locais mais imprevistos, não são pequenos os desafios, mas a demanda há de encorajar arquitetos e outros “espaciólogos” a persistirem na busca de melhores formas urbanas e espaços livres destinados ao convívio público. O novo Plano Diretor Estratégico não fará milagres, mas põe na agenda de discussão a urbanidade, a vida em público como qualidade da cidade.

Não cabe apenas reconhecer a crítica de Lefebvre (2009) sobre a ação do Estado e do planejamento urbano, ou de Arantes (1992) sobre o “urbanismo em fim de linha”. As relações entre Estado, economia e espaço se estabelecem dialeticamente (SANTOS, 1985), o futuro não está dado. Importante estimular processos participativos de projeto, planejamento e gestão

---

<sup>17</sup> O texto final do substitutivo elaborado na Câmara dos Vereadores determina que em empreendimentos com mais de 20.000m<sup>2</sup> se destine 20% da área para domínio e uso público.





visando espaços mais adequados aos usos desejados pelas pessoas. Não se trata apenas de atender demandas, mas de constituir uma razão pública comunicativa<sup>18</sup> a partir da discussão e conscientização sobre a relevância pública do espaço, do reconhecimento de direitos e deveres individuais e sociais sobre espaços da metrópole.

### **AGRADECIMENTOS**

Aos pesquisadores do Lab QUAPÁ, ao auxílio da FAPESP e ao CNPq pelo apoio em bolsas de produtividade em pesquisa.

### **REFERÊNCIAS**

- AGUIAR, D.; NETTO, V. (Orgs.). *Urbanidades*. Rio de Janeiro: Faperj, Folio Digital, 2012.
- ARANTES, O. *Urbanismo em Fim de Linha e Outros Estudos sobre o Colapso da Modernização Arquitetônica*. São Paulo: EDUSP, 1998.
- EMPLASA. *Por dentro da RMSP*. Disponível em: <<http://www.emplasa.sp.gov.br>>. Acesso em: 17 jun. 2014.
- EMPLASA. *RMSP: Indicadores selecionados*. Disponível em: <[www.emplasa.sp.gov.br](http://www.emplasa.sp.gov.br)> . Acesso em: 02 fev. 2014.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro* [1957]. 13. ed. São Paulo: Globo, 1998. 2v.
- HARVEY, D. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.
- HABERMAS, J *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. 3. ed.. São Paulo: Loyola, 2007.
- MEYER, J. et al. Incorporações residenciais verticais em São Paulo. In: Conferência Internacional PNUM 2013 - Forma Urbana nos Territórios de Influência Portuguesa Análise, Desenho, Quantificação. *Anais.*, 2013, Coimbra.
- LEFÈBVRE, H. *The production of space*. 2. ed. Malden-MA: Blackwell, 2009.
- QUEIROGA, Eugenio (2012). *Dimensões públicas do espaço contemporâneo: resistências e transformações em territórios, paisagens e lugares urbanos brasileiros*. 284 p. Tese (Livre Docência em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- SANTOS, M. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985.

---

<sup>18</sup> Sobre a dimensão pública da razão comunicativa cf. HABERMAS, 2007.